

# Trilogverfahren und Transparenzgebot: Wer kontrolliert den Europäischen Gesetzgeber?

**VB** [verfassungsblog.de/trilogverfahren-und-transparenzgebot-wer-kontrolliert-den-europaeischen-gesetzgeber/](http://verfassungsblog.de/trilogverfahren-und-transparenzgebot-wer-kontrolliert-den-europaeischen-gesetzgeber/)

Alexander Melzer Di 1 Dez 2015

Di 1 Dez  
2015

Die Bilder von den nächtlichen Krisengipfeln in Brüssel, auf denen die Staats- und Regierungschefs mit den Vertretern der EU-Institutionen stundenlang hinter verschlossenen Türen mühsam um Zugeständnisse und Kompromisse ringen, sind wohl den meisten EU-Bürgern mittlerweile vertraut. Weniger bekannt dürfte vielen Bürgern sein, dass nach einem ganz ähnlichen Verfahren ca. 80 % der alltäglichen europäischen Gesetzgebung bewältigt wird. Gemeint sind hier die informellen *Trilog*e, die heute bereits fester Bestandteil nahezu jedes europäischen Gesetzgebungsverfahrens geworden sind. Ähnlich wie die Verhandlungen zum transatlantischen Freihandelsabkommen oder die [vertraulichen Beratungen](#) innerhalb der EZB-Gremien scheint diese spezielle Form der legislativen Willensbildung in Brüssel im Hinblick auf Transparenz besonders bedenklich. Die Europäische Bürgerbeauftragte, die seit Mai diesen Jahres dazu eine Untersuchung vorantreiben will, scheint vorläufig auf Granit zu beißen. Das wirft die Frage auf, wie es generell um die Transparenzkontrolle in der europäischen Gesetzgebung bestellt ist.

## Trilog – Herzstück europäischer Gesetzgebungsverfahren

Als Trilogie werden vertraulichen Beratungen bezeichnet, zu denen sich Vertreter der drei am EU-Gesetzgebungsprozess beteiligten Institutionen zusammensetzen: der Europäischen Kommission, des Rats der Europäischen Union und des Europäischen Parlaments. Im Unterschied zum formellen Trilog-Verfahren nach Art. 294 Abs. 10 AEUV werden die in der Praxis viel wichtigeren informellen Trilogie nicht durch die Verträge erwähnt. Diese Konsultationen existieren seit 2004 und haben das Ziel, in einigen Fällen noch vor der ersten Lesung im Europäischen Parlament einen Kompromiss zwischen der Kommission und den beiden Co-Gesetzgebern auszuhandeln, um die bis zu drei Lesungen umfassenden europäischen Gesetzgebungsverfahren zu verkürzen.

Der Gedanke ist im Kern ehrenhaft, spart das Verfahren doch Zeit, Geld und Nerven. Vor dem Hintergrund komplizierter und langwieriger Gesetzgebungsverfahren auf EU-Ebene schien daher die Idee informeller sowie diskreter Beratungen im Vergleich zum offiziellen Verfahren nach Art. 294 Abs. 10 AEUV sehr verlockend.

Was jedoch als praktische Ausnahme gedacht war, ist heute zur Regel geworden. Allein in den letzten fünf Jahren fanden ca. 1500 Trilog-Verhandlungen statt. Daher steht das Verfahren bereits seit geraumer Zeit in der [Kritik](#), ohne dass sich konkret an dieser [Praxis](#) etwas änderte. Dabei bleiben viele ganz praktische Fragen unbeantwortet: Welche Personen sind an diesen Absprachen eigentlich beteiligt? Was wird genau beraten und wie kommen die Kompromisse zustande? Welche Dokumente bilden die Verhandlungsgrundlagen?

## Trilogie auf dem Prüfstand

Die schiere Masse und die bisherige intransparente Praxis der Trilogie riefen daher die derzeitige Europäische Bürgerbeauftragte [Emily O'Reilly](#) auf den Plan. Der oder die vom Europäischen Parlament gewählte Bürgerbeauftragte mit Sitz in Straßburg hat nach Art. 228 AEUV die Aufgabe, Beschwerden der Unionsbürger bezüglich von Missständen bei der Tätigkeit der Organe und Institutionen der EU zu untersuchen oder selbst aus eigener Initiative Untersuchungen anzustrengen. Frau O'Reilly hat sich in der Vergangenheit [den Ruf](#) erworben, nicht gerade zimperlich zu sein, wenn es darum geht, sich auch mit den mitunter mächtigen [Kommissaren](#) anzulegen.

Im Mai 2015 entschloss sie sich, das Herzstück des europäischen Legislativprozesses zum Gegenstand [einer Untersuchung](#) gem. Art. 228 AEUV zu machen. Die Präsidenten der drei am Trilog beteiligten Institutionen wurden [aufgefordert](#), die Europäische Bürgerbeauftragte bis zum 30. September 2015 umfassend zu der Trilog-Praxis zu unterrichten und sämtliche Dokumente, die die Verhandlungsgrundlage während der Trilog-Verfahren

bildeten, ihrem Untersuchungsteam zugänglich zu machen. Fast genau zwei Monate nach Ablauf der Frist sucht man jedoch vergebens auf der Website der Europäischen Bürgerbeauftragten nach den angefragten Informationen und Dokumenten. Eine vorläufige Antwort auf die bisher nicht veröffentlichten Untersuchungsergebnisse könnte möglicherweise ein Dokument liefern, das [statewatch.org](https://www.statewatch.org) kürzlich online veröffentlicht hat.

Bei diesem [Dokument](#) handelt es sich um eine erste Stellungnahme des Generalsekretariates des Rates vom September 2015 zu den Anfragen der Europäischen Bürgerbeauftragten, die dem Ausschuss der ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten zur Beratung vorgelegt worden ist. Nach Aussage dieses Entwurfs weist der juristische Dienst des Rates daraufhin, dass für die intendierten Untersuchungen der Bürgerbeauftragten keine hinreichende rechtliche Grundlage besteht. Die angestrebten Untersuchungen von Frau O'Reilly erfuhren somit zunächst einmal einen Dämpfer.

In dem veröffentlichten Entwurf stützt der Rat seine zurückweisende Antwort auf zwei Argumente. Zum einen sei die angestrebte Untersuchung der Trilog-Verfahren nicht vom Mandat der Europäischen Bürgerbeauftragten gem. Art. 228 AEUV gedeckt, und zum anderen sei die Untersuchung unbegründet, da der Rat bereits ausreichend Anstrengungen unternahme, um Effektivität und Transparenz in einen angemessenen Ausgleich zu bringen.

Nach Auffassung des Rates gestattet der Wortlaut des Art. 228 AEUV nur Untersuchungen der Bürgerbeauftragten, wenn diese sich auf die Verwaltungspraxis der Organe und Institutionen der EU beziehen. Denn in der [englischen Fassung des Art. 228 AEUV](#) heißt es, der Bürgerbeauftragte dürfe lediglich vermutete *maladministration* untersuchen. Das solle bedeuten, dass Sachverhalte aus dem Bereich der Gesetzgebung nicht Gegenstand einer Untersuchung nach Art. 228 AEUV sein dürfen.

Dass Gesetzgebung und Verwaltung im europäischen Primärrecht streng zu unterscheiden seien, ergebe sich schon daraus, dass die Verträge die Gesetzgebung gem. den Art. 14, 16 EUV lediglich den beiden Co-Gesetzgebern überantworten. Bereits das institutionelle Set-up der EU spreche für die strikte Unterscheidung zwischen Verwaltung und Gesetzgebung im europäischen Verfassungsrecht. Auch die Organisation der internen Willensbildung und des Gesetzgebungsprozesses gehöre zum Bereich der Gesetzgebung und könne nicht ohne weiteres als Verwaltungshandeln charakterisiert werden. Letztlich müsse die Vorschrift des Art. 228 AEUV auch im Lichte des Verfassungsprinzips des institutionellen Gleichgewichts interpretiert werden. Die EU-Gesetzgebung sei gemäß den Verträgen ausschließlich dem Rat und dem Europäischen Parlament aufgrund ihrer besonderen demokratischen Legitimation gem. Art. 10 EUV anvertraut. Die Organisation des Gesetzgebungsverfahrens betreffe somit ausschließlich die politische Verantwortlichkeit der Co-Gesetzgeber, was wiederum einer Untersuchung der Bürgerbeauftragten nach Art. 228 AEUV entgegenstehe. Andernfalls sei hier der Grundsatz des institutionellen Gleichgewichts mit seinem System der *checks and balances* verletzt. Im Ergebnis kommt der juristische Dienst des Rates somit zu dem Schluss, dass die informellen Trilog-Verfahren Teil der gemeinsamen Organisation des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens nach Art. 294 AEUV sind und dass Gesetzgebung nicht Gegenstand einer Untersuchung nach Art. 228 AEUV sein kann.

## Kontrolle und Transparenz im europäischen Verfassungsrecht

Das kann man so sehen. Zwar schließt die deutsche Sprachfassung des Art. 228 AEUV nicht von vornherein eine Ausweitung der Ermittlungsbefugnisse auf die legislative Tätigkeit der EU-Organe aus, da hier lediglich von *Missständen* als zulässige Untersuchungsgegenstände die Rede ist. Allerdings spricht der Wortlaut der englischen, französischen und italienischen Sprachfassung des Art. 228 AEUV dafür, die Untersuchungsbefugnisse der Bürgerbeauftragten auf die Verwaltungstätigkeit der EU-Organe zu begrenzen. Interessant ist aber auch, dass der Rat insbesondere den Aspekt der gegenseitigen Kontrolle als Ausfluss des institutionellen Gleichgewichts hervorhebt.

Wenn nicht der Bürgerbeauftragte den Gesetzgeber hinsichtlich einer primärrechtskonformen Organisation des Legislativverfahrens kontrollieren kann, wer käme auf EU-Ebene dann hierfür in Frage? Darauf zu vertrauen, dass die drei am Gesetzgebungsprozess beteiligten Institutionen, vertreten durch die jeweiligen Mehrheiten, sich hinreichend selbst zu einem transparenteren Trilog-Verfahren disziplinieren, wäre naiv. Diese Kontrollfunktion

würde in den Mitgliedstaaten üblicherweise durch die jeweilige politische Opposition wahrgenommen, die in letzter Konsequenz ein verfassungskonformes Gesetzgebungsverfahren vor den jeweiligen zuständigen Gerichten erzwingen könnte. Entsprechende Möglichkeiten auf europäischer Ebene, z.B. durch die politische Minderheit im Europäischen Parlament, sind sehr begrenzt.

Daher sollte man, zumindest meiner Meinung nach, einen weiteren Aspekt bei der Auslegung des Art. 228 AEUV beachten. Erblickt man in der Wahrnehmung der Untersuchungsrechte durch die Europäische Bürgerbeauftragte zugleich auch eine Ausübung der verfassungspolitischen Kritik- und Kontrollfunktionen, so sollte man sich diesen Umstand bei der Auslegung des Art. 228 AEUV ebenso vergegenwärtigen. Richtig ist aber auch, dass eine Kontrolle politischer Erwägungen des Gesetzgebungsprozesses der Kontrolle der Bürgerbeauftragten entzogen sein muss. Ob dies auch hinsichtlich der (unpolitischen) Organisation des Gesetzgebungsverfahrens durch die europäischen Gesetzgebungsorgane sein muss, ist zumindest nicht so offensichtlich, wie der juristische Dienst des Rates in seinem Entwurf formuliert.

Die Untersuchungen der Europäischen Bürgerbeauftragten sind hoffentlich der Auftakt zu einem [Reformprozess](#), an dessen Ende ein angemessener Ausgleich zwischen Öffentlichkeit und Effektivität der Beratungen im Rahmen des europäischen Gesetzgebungsprozesses steht. Die gegenwärtigen informellen Trilogverfahren sind es jedenfalls nicht.

In ihrem Ringen um mehr Transparenz im europäischen Gesetzgebungsverfahren scheint sich, trotz der anfänglichen Widerstände, doch ein Erfolg für die Europäischen Bürgerbeauftragte abzuzeichnen. Nach Aussage der Mitarbeiter der Bürgerbeauftragten scheinen die Institutionen zwar weiterhin rechtliche Vorbehalte gegen die Untersuchung geltend zu machen, sie sind jedoch trotzdem bereit sämtlichen Auskunftersuchen bezüglich der Trilogie vollständig nachzukommen. Die Bürgerbeauftragte will ihre Untersuchungsergebnisse bereits in der kommenden Woche veröffentlichen.

---

[LICENSED UNDER CC BY NC ND](#)

SUGGESTED CITATION Melzer, Alexander: *Trilogverfahren und Transparenzgebot: Wer kontrolliert den Europäischen Gesetzgeber?*, *VerfBlog*, 2015/12/01, <http://verfassungsblog.de/trilogverfahren-und-transparenzgebot-wer-kontrolliert-den-europaeischen-gesetzgeber/>.